

THE CRAFT OF POLITICAL ANALYSIS FOR DIPLOMATS

[美] 雷蒙德·F. 史密斯◎著 曲 博◎译

Raymond F. Smith

罗盘与风向标

外交官的分析技艺



THE CRAFT OF POLITICAL
ANALYSIS FOR DIPLOMATS

罗盘与风向标

外交官的分析技艺

Raymond F. Smith

[美] 雷蒙德·F. 史密斯◎著

曲 博◎译

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

罗盘与风向标:外交官的分析技艺/(美)雷蒙德·
F. 史密斯(Raymond F. Smith)著;曲博译. —上海:
上海人民出版社,2018
书名原文: The Craft of Political Analysis for
Diplomats
ISBN 978-7-208-15107-9

I. ①罗… II. ①雷… ②曲… III. ①外交人员-工
作方法 IV. ①D802.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 070775 号

责任编辑 王 冲

封面设计 零创意文化

罗盘与风向标

——外交官的分析技艺

[美]雷蒙德·F. 史密斯 著

曲 博 译

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司
开 本 635×965 1/16
印 张 18
插 页 4
字 数 152,000
版 次 2018 年 4 月第 1 版
印 次 2018 年 4 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15107-9/D·3200
定 价 58.00 元

献给为美国外交事业奉献的同事
以及其他国家从事外交工作的同行

翻译这本书是个意外。回想起来，大概有两个原因。其一，在一段时间内，我注意到对中国外交有一种批评意见，认为中国外交官的选拔过于重视外语能力而忽视了专业能力，尤其是国际关系的专门知识。我对这种意见有些不以为然。一方面，外语能力毫无疑问是外交工作的必要条件，它有助于外交官去了解一国的历史、文化、人民，这是做好外交工作的前提。而且，那些凭借优秀外语能力、能够为国家领导人会见外宾做翻译的外交官，更是可以直接观察领导人的会谈，体验领导人的思维习惯等。在各方面，这都是难得的学徒经历。另一方面，我对专门知识尤其是国际关系研究在政策制定上的作用也没有那么大的信心，总感觉学术研究和政策制定与执行是两个不同领域的事情，有不同的目的，遵循不同的逻辑，也有不同的评价标准。其二，2010年以来，我给不同工作背景的外交实践者（practitioners）讲课，比如为外交部新干班讲授“国际关系理论”，为公共管理专业硕士讲授“国际公共事务管理”等课程。在授课过程中，我一直思考什么样的课程安排更有益于他们今后的

工作。基于这两个原因，在过去一段时间内，我读了一些关于美国外交体系、外交官选拔与培训的著作和报告，对相关情况有所了解。在这个过程中，我读到了雷蒙德·史密斯的这本书。

雷蒙德·史密斯在美国国务院工作数十年，是负责政治事务的职业外交官。他曾任美国驻莫斯科使馆公使衔参赞，是政治事务的负责人，也曾担任美国国务院情报与研究局的俄罗斯、中亚、高加索和东欧事务办公室主任。在美国职业外交官体系中，最为优秀的外交官大多集中在与苏联/俄罗斯或中东地区事务相关的部门。那些负责政治事务的外交官，如果能够主持苏联或者中东重要使馆的政治调研工作，其能力显然是超群的。史密斯的这本书是他自己外交工作的总结，结合自身工作实践与思考，尝试提出关于如何做好政治分析工作的建议。下面，我将结合美国外交体系发展和外交官能力训练，介绍一些关于这本书的背景知识，希望有助读者对书中内容的理解。

美国的外交体系与职业外交官

美国外交体系的发展和完善与美国实力的增长是一致的。尤其是在第一次世界大战之后，美国卷入的国际事务越来越多，美国的外交体系也得到了快速发展。美国外交官队伍是在 1924 年国会通

过《罗杰斯法案》(Rogers Act)后正式建立起来的,距今已近百年。罗杰斯是美国众议院议员,被称为“外交体系之父”。从1919年开始,他就推动美国外交官队伍建设。《罗杰斯法案》将原来相分离的外交事务和领事业务合二为一,并且建立起了基于能力的选拔人才的专业传统。具体而言,《罗杰斯法案》的内容包括:(1)创建了外交官体系(foreign service officers);将外交业务与领事业务合一;(2)确定了外交官的职级体系;(3)制定了外交官收入、退休、医疗等方面的政策。1946年国会通过了取代《罗杰斯法案》的《外交事务法案》(Foreign Service Act of 1946),细化了外交人员管理、补偿和补贴的规则。1980年通过了新的《外交事务法案》,制定了关于任命、补偿、职位类别和派驻、晋升与退休、培训、职业发展、旅行等方面的新规则。今天美国外交官体系建立在1980年法案基础上。

美国国务院职员总的来说分为两类:公务员(civil service)和外交官(foreign service officer)。公务员是指在美国国内处理对外事务的官员,比如为美国企业拓展商机或者帮助美国家庭收养国外孤儿等。¹外交官是指在美国国土之外270多个使领馆服务的职员。外交官分为职业外交官(foreign service officers)和专业技术人员(specialist)。美国现在有超过13 000名职业外交官,包括约

8 000 名职业外交官，约 5 800 名的专业技术人员。在全球 270 多个使领馆工作。除了国务院之外，美国农业部、商务部以及国际发展署都有职业外交官。这种二元体制源于美国立国之初，第一任国务卿杰斐逊根据不同任务设计了不同职员体系：与外国政府打交道的外交官体系、保护美国渔民和公民的领事服务，以及主要在美国国内运行国务院的公务员体系。1924 年《罗杰斯法案》将外交业务和领事业务合二为一，公务员和外交官这种二元体系保留至今。尽管不时有改革这种二元体系的声音，主张将公务员与外交官合并，但是多数外交官还是坚信两者具有不同的任务，应当保留这种区别。

美国外交体系的基础是基于能力和专业精神的职业外交官队伍，“外交官应当是美国人民的代表，对其他国家的事务、文化、语言有足够了解，能够在世界各地工作，应当在能力原则的基础上展开工作”。

根据不同任务，美国的职业外交官有 5 个不同的职业类别：领事业务、经济商业业务、管理事务、政治事务以及公共外交。领事业务是外交工作重要的组成部分，这些外交官负责为美国公民提供各种紧急的或一般性的服务，通过签证审核保护美国国家安全。经济事务外交官处理与其他国家的技术、科学、经济、贸易、能源和环境等有关的问题。管理业务的外交官负责国外使领馆运转，从固

定资产到人员配备再到预算制定等。政治事务外交官与所在国政府打交道，能够高效地与各级政府进行沟通和谈判，并能够对所在国的政治运行作出分析。公共外交是与所在国的民众打交道，包括意见领袖、非政府的团体、学界、思想库研究人员等，促进相互了解以及强化对美国政策目标的支持。这五种不同的外交目标决定了不同的外交官的职业轨道。在资格考试时，不同轨道有不同的考核内容，一般而言不同轨道上的外交官也不能轻易转轨。

职业外交官能力的培养

同美国外交体系的发展一样，美国大学中国际事务或者外交事务学院的建立也与美国实力的增长和全球利益的拓展相一致。乔治城大学的沃尔什外交学院（Walsh School of Foreign Service）建立于1919年，是美国最早建立的国际关系和外交事务学院之一。乔治城大学外交学院的建立与美国加入第一次世界大战有着直接的关系。爱德蒙·沃尔什神父在1917年刚刚被任命为乔治城学院院长。当时因为美国加入了第一次世界大战，美国战争部邀请他加入一个5人委员会，为训练了解国际关系的年轻军事人员设计课程体系。通过参与设计课程，沃尔什院长意识到美国在国际事务和外交上教育的不足，而乔治城大学应当建立这样的训练项目，因此在1919

年 11 月 25 日创建了外交学院。之后，哈佛大学、塔夫茨大学、普林斯顿大学、霍普金斯大学、美利坚大学等也纷纷建立了具有不同特色的专业国际关系学院。

美国的国际事务或者外交学院属于专业学院 (professional school)，是以提供特定职业训练为目标的。这一点不同于国内的国际关系学院。作为一个职业，外交官是否同律师或者医生一样，必须具备特定的知识和技能，才能执业呢？如果是这样的话，那么需要什么样的知识和技能准备呢？如果我们能够回答这两个问题，如何训练和准备外交官也会有清楚的意见。但是外交官不同于律师或者医生，并没有什么特定的必需的知识准备。有的人认为外交工作并不是一个特定专业 (profession)，而是多个专业。² 因此，外交官的训练应当是多学科的或者跨学科的。不同学校的国际事务学院设计了不同的国际关系或者外交训练项目，有的注重定量方法的培养，有的强调地区性知识和语言的重要性，有的集中于公共政策分析等。

总的来说，美国大学的国际关系或者外交训练包括下面几个部分：(1) 概念框架，这是认识国际问题的路线图，识别重要事件，并理解其含义；(2) 定量分析技术，指导从哪里获得数据并对数据作出有意义的分析；(3) 地区性知识和语言，这是理解一国或者地区历史、文化和人民的基础；(4) 基准性知识，这是看世界和分析

世界的基准点。

外交官可以通过不同途径培养和增强这些知识和能力。在美国外交体系和大学体系中，提供了各种互补的项目，让外交官能够更好地准备自己，增强办案能力和分析能力。

翻译大概是“借他人酒杯，浇自己块垒”。翻译就是为了借鉴。随着中国实力的增长和海外利益的扩展，外交工作越来越重要，对外交官的要求也越来越高，建立一支高水平的外交官队伍是中国特色大国外交成功的必要条件。了解美国外交体系和职业外交官工作还是希望有助于中国外交体系和外交官能力的发展和建设。但是，中美两国的外交体系和制度存在很大区别，美国外交体系有它的问题，中国的外交体系有自己的传统和特色，因此无需削足适履。

美国的职业外交体系与其民主制度存在内在冲突。³美国的职业外交官对此更是深信不疑，这是他们的强烈信念。他们认为政治家会考虑短期利益，会考虑国内政治，而忽视美国长期的、根本的、整体性的利益。因此职业外交官与政治任命的国务院官员之间、与总统及其外交政策幕僚之间可能存在很大的分歧。职业外交官的作用就是始终从国家长远和整体利益来思考问题。而如果从政治家的角度来看，民意是其执政的基础，国务院的外交队伍应当是总统

外交政策的执行者，如果不能认同政府的外交政策就应当离开。为了弥合这种内在紧张关系，美国国务院做了一些制度设计，保证外交官的声音被听到，其利益被保护，比如设立了“不同意见通道”(dissent channel)，建立了外交事务协会等。而职业外交官则要不断在指南针还是风向标间找平衡。

中国外交体系和外交官队伍有我们自己的特色。我们的外交工作由党中央统一领导，外交大权在中央，不会出现美国外交体系中总统与国务卿、国务卿与国家安全事务顾问以及总统、国务卿与职业外交官之间的可能不一致。我们一直强调“政治家办外交”，要求外交工作要有大局观、战略观，从中华民族的长期利益、整体利益出发。我们一直注重外交干部的政治素养和践行外交人员核心价值观。这都是中国特色大国外交的组织和人员素质基础。

在外交官分类、能力要求和培训方面，我们可以借鉴美国的一些经验。职业外交官要通过专门的资格考试，需要具备特定的专业知识、地区知识和语言能力。美国外交官能力培养可以说贯穿其职业生涯始终，包括入职前的资格考试准备、在职的内部专业培训以及在职的大学专业硕士项目等。外交工作需要“仁”“勇”兼具，要“行大道，勇担当”(High road, Hard ball)。作为教师，我希望这本书能够对那些有志从事外交工作的勇士有所帮助。

最后要感谢上海人民出版社潘丹榕女士和王冲女士。在我向她们推荐这本书之后，她们很快接受出版这本书，并积极商洽版权。感谢责任编辑王冲女士，她的专业精神和严谨的工作风格，督促译者能尽快完成翻译工作。回过头来看，译文还有很多不足，希望读者批评指正。

注释

1. 更为详细的信息，可以参考附录 2。

2. Richard Ullman, "Education and Training for Our New Diplomacy," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Nov. 1968, pp.82—88.

3. George Kennan, "Foreign Policy and the Professional Diplomat," *The Wilson Quarterly*, Winter 1977, p.148.



THE CRAFT OF POLITICAL ANALYSIS FOR DIPLOMATS

写这本书有两个原因。第一，对外交官如何作政治分析，我有一些想法，也想与大家分享。我外交职业生涯的很大一部分是在作政治分析或者评估政治分析。我想这项外交工作是我所擅长的。第二，我想公众对外交工作和外交官的职业还是持有负面印象的。我希望通过介绍一些外交实践中的政治报告的具体例子以及如何完成这些报告的背景知识，可以让公众至少对外交工作的这个方面有个更好地了解。我要把这本书献给致力于美国外交事业的同事以及其他国家的外交官同事，因为他们在努力使世界变好，但是他们的努力又常常被忽视。

本书的部分观点有一个从情报改革角度阐述的精简版，以《珍珠还是结石？情报改革与使馆报告——从莫斯科到巴格达》为题发表在《情报与国家安全》(*Intelligence and National Security*) 上 (2009 年 12 月第 24 期)。

非常荣幸，本书初稿得到数位外交官的评论和建议，他们是理查德·库姆斯 (Richard Combs)、马克·福隆 (Mark Foulon)、

杰克·杰库里克 (Jack Zetkulic), 以及一位外交研究和培训协会 (Association for Diplomatic Studies and Training, ADST) 的匿名审稿人。他们帮助我改进了本书的内容和书稿的写作风格, 当然书中的错误和不足还是由我本人负全部责任。我要感谢外交研究和培训协会接受我的书稿并予以出版, 以及感谢编辑玛格丽·博伊切尔·汤普森 (Margery Boichel Thompson), 她提出编辑建议, 帮助把书稿提交给波托马克出版社 (Potomac Books), 要感谢她的积极态度。我的弟弟约瑟夫·史密斯 (Joseph Smith) 是美国国务院的信息管理官员, 他更新了我对国务院通信与传达体系和政策的认识。

我的妻子安·米勒 (Ann Miller) 既是好朋友又是好伴侣。从很多方面, 她都让我的生活更精彩。

和其他很多职业一样，外交官也有常用的首字母缩略词和简写术语。下面是美国国务院和外交事务人员常用的术语缩略词，本书也采用了这些缩略词。

CIA Central Intelligence Agency

美国中央情报局

Congen consul general

总领事

DAS deputy assistant secretary

副助理国务卿

(但是AS从不被用作助理国务卿 [assistant secretary] 的缩写，可能是因为当说这个缩写的时候，必须要控制齿擦音，否则会有不好的谐音暗示。在书面上，通常用 A/S 来表示助理国务卿。)

DCM deputy chief of mission

副团长

(使馆的二号人物，当大使不在的时候，他 [或她] 主管使馆事务，称为临时代办 [charge d'affaires ad inerim]，缩写为 "a.i."，通常简称为代办 [charge]。)

罗盘与风向标
——外交官的分析技艺

DIA	Defense Intelligence Agency	美国国防情报局
Emboff	embassy officer	使馆官员
EXDIS	exclusive or executive distribution	排他的或者执行的传达级别 (这是文件传达范围的指令,用以限制读者的级别。也可以有其他用途,我们在正文中会进一步讨论。)
IC	intelligence community	情报界
IMF	International Monetary Fund	国际货币基金组织
NODIS	no distribution	不外传 (另一个更高安全级别的限制性传达代码。尽管文字上是不外传,但是文件还是有具体传达范围的。)
NSA	National Security Agency	美国国家安全局
NSC	National Security Council	美国国家安全委员会
Polcouns	political counselor	政治参赞
Poloff	political officer at an embassy	使馆政治处官员 (其他处室官员也有自己的缩写,比如经商处官员简写为 Econoff。)
Seventh Floor		七层用来指代美国国务院的高级别官员(次国务卿及以上) (主要是因为国务卿办公室在华盛顿)